

УДК 342(08):3(1)02

## ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОБЪЕДИНЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

**Е. Т. Сатылганов**

старший преподаватель, кандидат юридических наук,  
Таразский государственный университет  
им. М. Х. Дулати (Казахстан)  
e-mail: [Satylganov\\_erzhan@mail.ru](mailto:Satylganov_erzhan@mail.ru)

***Аннотация.** В данной статье рассмотрены проблемы регламентирования деятельности общественных объединений в Республике Казахстан, а так же исследованы правовые пробелы ограничивающие полноценную реализацию конституционных прав, свобод граждан и общественных объединений.*

***Ключевые слова:** общественные объединения, Конституция, конституционное право граждан на объединения, правовые нормы, национальное законодательство.*

***Annotation.** This article deals with the problems of regulating the activities of public associations in the Republic of Kazakhstan, as well as the conflict of laws rules that limit the full enjoyment of constitutional rights and freedoms of citizens and public associations.*

***Keywords:** public associations, the Constitution, the constitutional right of citizens to associations, legal norms, national legislation.*

За прошедшие со дня провозглашения независимости Казахстана годы в государстве произошли большие изменения. Гражданское общество в лице организаций, удовлетворяющих потребности граждан, завоевало авторитет в сфере бизнеса, культуры, спорта, СМИ и др.

Однако стоит признать, что в процессе развития гражданского общества, все еще имеют место недочеты. Для исследования некоторых значимых вопросов, складывающихся в повседневной практике, необходим взвешенный, всесторонний анализ нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность общественных объединений.

Как известно, процесс формирования правового государства в Казахстане существенно повышает роль институтов гражданского общества, посредством которых крепнут структуры и отношения в социуме, основанные на известном науке и практике, закреплённом на конституционном уровне, принципе политического многообразия.

Права и свободы человека, их обеспечение и гарантии являются одной из актуальнейших проблем в современной юриспруденции. Так, в ходе работы Всемирной конференции по правам человека в Вене в 1993 г. была разработана Венская декларация и Программа действий для выработки конкретных универ-

сальных мероприятий по эффективному улучшению ситуации в области прав и свобод человека. В рамках данной конференции было внесено предложение — каждой стране рассмотреть возможность разработки Национального плана действий в области прав человека.

Казахстан, являясь независимым государством, равноправным членом мирового сообщества, активизирует свою деятельность в области прав человека, концентрируя усилия на формировании правовых рамок и создании механизма его обеспечения. Важно отметить, что за годы независимости Республикой Казахстан предприняты серьезные шаги по закреплению международных стандартов в области прав человека в национальном законодательстве.

Для реализации решений Всемирной конференции по правам человека, в соответствии с резолюцией международного круглого стола от 17 апреля 2006 г., посвященного вопросам разработки Национального плана действий в области прав человека, нашим государством подготовлен Национальный план. Состав рабочей группы был подобран на паритетной основе: 50 % членов рабочей группы составляли представители неправительственных организаций (далее — НПО) и 50 % — представители государственных органов [1].

Мероприятия, содержащиеся в данном Национальном плане, как известно, направлены на информирование главы государства, Парламента и Правительства Республики Казахстан (далее — РК) о ситуации относительно прав и свобод человека в Казахстане, выявлении пробелов в национальном законодательстве и правоприменительной практике, уровне правовой защищенности человека и его информированности о своих правах, узловых проблемах в сфере защиты прав человека, а также совершенствовании деятельности национальных правозащитных институтов и конкретных шагов по их решению.

Кроме того, данный программный документ был нацелен на:

- определение приоритетных направлений работы в сфере защиты прав человека, требующих скоординированных действий всех ветвей власти и НПО при широкой поддержке населения;
- привлечение внимания властных структур и общественности к неблагоприятным ситуациям и проблемам в области прав человека;
- определение основных направлений развития законодательной и правоприменительной практики в области прав человека, содействующей созданию комплексной системы защиты прав человека, сочетающей в себе внутринациональные и международные стандарты и нормы, государственные и общественные механизмы;
- установление тесной координации национальной системы защиты прав человека с международно-правовыми системами;
- развитие правового просвещения населения.

В концептуальной части Национального плана проводится аналитика актуальных проблем в сфере обеспечения гражданских, политических, социальных, экономических и культурных прав человека и гражданина.

Однако современная практика показывает, что в работе госорганов и НПО в сфере обеспечения и защиты прав человека отсутствуют единство и координация. Ряд инициатив со стороны госорганов не находит должного отклика со стороны казахстанских НПО и международных организаций, а также недостаточно поддерживается властными структурами.

Основными причинами сложившегося положения, на наш взгляд, являются отсутствие достаточного опыта, концептуально-методической адаптации мировой правозащитной мысли к нашей действительности, необходимой правовой базы. Исходя из изложенного, представляется важным создание правозащитного комплекса, который будет способствовать системной организации работы в сфере защиты и поощрения прав человека.

Так, в поддержку данным инициативам был разработан Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009–2012 гг. [1], который стал консолидированной программой, предусматривающей конкретные шаги по совершенствованию законодательства о правах человека, национальной системы защиты прав человека, а также улучшению осведомленности населения о правах человека и механизмах их защиты.

Обратимся к истории создания данного программного документа. Итак, Национальный план — первый в истории стран Центральной Азии и Казахстана развернутый документ, содержащий основные направления внутренней и внешней политики Республики Казахстан в сфере прав человека и предложения по совершенствованию механизмов их защиты.

Так, детально анализируя базовые принципы по соблюдению прав человека, на наш взгляд, необходимо рассмотреть перспективы совершенствования правозащитных механизмов в Казахстане, в частности права на объединение. Право на объединение в Казахстане прежде всего регулируется статьями 5 и 23 Конституции РК [2], разделом VII главы 2 Гражданского кодекса [3], законами о некоммерческих организациях, о политических партиях, об общественных объединениях, о профсоюзах, о свободе вероисповедания и религиозных объединениях, некоторыми положениями законодательства о национальной безопасности и противодействии экстремизму, уголовным, административным и налоговым законодательством, а также целым рядом подзаконных актов: инструкциями, правилами, положениями и т. д.

Рассмотрим некоторые теоретические аспекты свободы объединения граждан, на основе чего, людям предоставлено право коллективно выражать и отстаивать общие интересы, в том числе, гражданина Республики Казахстан.

Гарантии права на объединение содержатся в основных международных документах по правам человека, в частности в ст. 20 Всеобщей декларации прав человека [4], ст. 22 Международного пакта о гражданских и политических правах [5], во многих конвенциях ООН и региональных документах по правам человека.

Ряд положений, касающихся обязательств по обеспечению права на объединение, содержатся в документах ОБСЕ, принятых на совещаниях этой организации. Безусловно, следует отметить, что Казахстаном ратифицирован Международный пакт о гражданских и политических правах, а при вступлении в ООН и ОБСЕ взяты определенные обязательства по соблюдению основных прав и свобод человека, в том числе права на объединение.

Эти обязательства отражены в Конституции РК. Однако, на наш взгляд, в целях расширения функции НПО по соблюдению прав, свобод человека и гражданина, а также участия НПО в реализации Национального плана государства нами усматривается необходимость совершенствования действующего законодательства, регулирующего организацию и деятельность общественных объединений.

Следовательно, речь идет не только о политическом обязательстве гарантировать право на объединение, но и о том, как это обязательство должно реализовываться в конкретных ситуациях, т. е. на практике.

Рассмотрим правовое положение общественных организаций в Республике Казахстан. Так, п. 1 ст. 23 Конституции РК, устанавливает, что граждане Республики Казахстан имеют право на свободу объединений. Деятельность общественных объединений регулируется законом. Если исходить из смысла фразы данного пункта, то Конституция РК в полном соответствии с международным правом гарантирует гражданину право объединяться с другими гражданами в целях создания общественных объединений.

Однако, исходя из смысла положений п. 1 ст. 23 и ст. 5 Конституции РК [2], закреплена только одна форма объединения — общественные объединения, деятельность которых регулируется законом.

Так, согласно ст. 5 Конституции РК запрещаются создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя, нарушение целостности республики, подрыв безопасности государства, разжигание социальной, расовой, национальной, религиозной, сословной и родовой розни, а также создание не предусмотренных законодательством военизированных формирований [2]. Вышеперечисленные запреты содержатся в ст. 5 Закона РК «Об общественных объединениях» от 31 мая 1996 года [6]. Однако в данный закон законодателем

были вынесены дополнительные ограничения, а именно запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений.

Как известно, в пояснительной записке, относительно основополагающих принципов статуса неправительственных организаций в Европе отражено, что в большинстве государств-членов это право нашло отражение в бурном росте количества зарегистрированных организаций некоммерческого сектора, которое составляет от 2 до 3 миллионов, причем эта цифра не учитывает неофициальные, незарегистрированные объединения, которых очень много в некоторых странах. Число неправительственных организаций растет, и эта тенденция неразрывно связана с идеалами свободы и демократии, которыми руководствуются Совет Европы и входящие в его состав государства [7].

Однако, как видим, вопрос незарегистрированных объединений в Основном законе не рассматривается. В казахстанском законодательстве имеет место запрет на деятельность незарегистрированных общественных объединений [6], что создает определенные проблемы в использовании юридических терминов и понятий.

По мнению ряда исследователей, представляется юридически необоснованным термин «незарегистрированное общественное объединение». Согласно ст. 34 Гражданского кодекса РК общественное объединение — это одна из организационно-правовых форм некоммерческой организации, которая в свою очередь является одним из видов юридического лица [3]. Это правовой статус. До регистрации в органах юстиции общественного объединения оно юридически не существует, а имеет место быть группа граждан, претендующая на приобретение правосубъектности юридического лица в виде некоммерческой организации и организационно-правовой формы — общественного объединения. То есть, если группа граждан называет себя комитетом, советом, клубом, общественной организацией и т. д., то это еще не означает, что она является общественным объединением [3].

Однако законодателем в Законе РК «Об общественных объединениях» в абзаце 5 ст. 5 прописано, что «не допускается создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственные устои граждан, а также деятельность незарегистрированных общественных объединений». В данном контексте нормы усматривается недопущение деятельности незарегистрированных общественных объединений.

В пояснительной записке к основополагающим принципам статуса неправительственных организаций в Европе усматривается, что в большинстве государств-членов это право нашло отражение в бурном росте численности зарегистрированных организаций некоммерческого сектора, в которые входит от 2 до 3 миллионов человек, причем эта цифра не учитывает неофициальные, не-



зарегистрированные объединения, которых очень много в некоторых странах. Число неправительственных организаций растет, и эта тенденция неразрывно связана с идеалами свободы и демократии, которыми руководствуются Совет Европы и входящие в его состав государства [7]. Данная тенденция, а именно деятельность незарегистрированных общественных объединений, препятствует реализации конституционных прав и свобод граждан, закрепленных в статье 32 Конституции РК.

По нашему мнению, в целях полноценной реализации конституционных прав и свобод граждан, а также общественных объединений законодателем допущен правовой пробел, а именно права общественных объединений на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирований, которые предусмотрены в Законе РК «Об общественных объединениях», не закреплены в Конституции РК. Для разрешения данной проблемы, на наш взгляд, необходимо внести изменение и дополнение в действующую Конституцию РК, а именно ст. 32, которая изложена в следующей редакции: «Граждане РК вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц» дополнить и изложить в следующей редакции: «Граждане и общественные объединения Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование. Пользование этим правом может ограничиваться законом в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья, защиты прав и свобод других лиц».

Именно такая редакция, на наш взгляд, устраним коллизионные нормы, а так же даст возможность полноценно реализовать конституционные права и свободы граждан.

Безусловно, Конституция РК занимает главенствующее положение в системе действующего права, в связи с чем ее принципы и нормы являются исходными в правовой системе. Прав К. К. Айтхожин, отмечая, что «верховенство Основного закона РК обуславливает формирование эффективного механизма ее реализации, обеспечения прямого действия принципов, формирования традиций уважения к Конституции РК и иным нормативным правовым актам, институтам государственной власти, как непреходящим ценностям» [8].

Как было отмечено выше, в Законе «Об общественных объединениях» законодателем неуместно использован термин «незарегистрированное общественное объединение» [6]. Данный термин не урегулирован в Конституции РК, а также в действующем Гражданском кодексе РК. На основе чего, по нашему мнению, 5 абзац ст. 5 Закона «Об общественных объединениях» должен быть

изложен в следующей редакции: «не допускается создание и деятельность общественных объединений, посягающих на здоровье и нравственные устои граждан, а также деятельность группы лиц незарегистрированных как общественное объединение». Данная редакция будет соответствовать положениям Гражданского кодекса РК. А правовой статус юридических лиц законодателем предусмотрен в параграфе 2 ГК РК [3].

Таким образом, на основе проведенного анализа правового регулирования предложенное нами внесение изменений и дополнений в Конституцию РК и Закон РК «Об общественных объединениях» будет отражать принципы законности и справедливости демократического государства на современном этапе. Мы солидарны с мнением Э. Э. Дуйсенова относительно того, что конституционно-правовые нормы служат основой для принятия всей массы нормативного материала [9].

1. Национальный план действий в области прав человека в Республике Казахстан на 2009–2012 гг. [Электронный ресурс]. URL: [https://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=30538980#pos=0;0](https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30538980#pos=0;0) (дата обращения: 24.02. 2019). [Вернуться к статье](#)

2. Конституция Республики Казахстан [Электронный ресурс] : 30 авг. 1995 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Респ. Казахстан «Әділет». 2017. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/> (дата обращения: 24.02. 2019). [Вернуться к статье](#)

3. Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) [Электронный ресурс] : 27 дек. 1994 г., № 268-ХІІІ // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Респ. Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan/rus/> (дата обращения: 24.02. 2019). [Вернуться к статье](#)

4. Всеобщая декларация прав человека [Электронный ресурс] : 10 дек. 1948 г. Утверждена резолюцией 217 А (ІІІ) от 10 дек. 1948 г. // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Респ. Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan/rus/> (дата обращения: 24.02. 2019). [Вернуться к статье](#)

5. О ратификации Международного пакта о гражданских и политических правах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан: 28 нояб. 2005 г. № 91 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Респ. Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan/rus/> (дата обращения: 24.02. 2019). [Вернуться к статье](#)

6. Об общественных объединениях [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 31 мая 1996 г., № 3 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Респ. Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan/rus/> (дата обращения: 24.02.2019). [Вернуться к статье](#)

7. основополагающие принципы статуса неправительственных организаций в Европе [Электронный ресурс] : Решение Комитета Министров Совета Европы 837-ое заседание, 16 апр. 2003 г. URL: [http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/SA\\_2R\\_85-1461.pdf](http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/SA_2R_85-1461.pdf) (дата обращения: 24.02.2019) [Вернуться к статье](#)

8. Айтхожин К. К. Конституция Республики — вектор поэтапных демократических преобразований в Казахстане // ҚР Әділет Министрлігінің Жаршысы=Вестник Министерства юстиции РК. 2017. № 4. С. 44–49. [Вернуться к статье](#)
9. Дуйсенов Э. Э. Государственная служба Республики Казахстан. Алматы, Улагат. С. 237. [Вернуться к статье](#)